



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Poz. 3395

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.393.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIX/358/2023 Rady Gminy Pawonków z dnia 13 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków, w części określonej w:

- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: *za pośrednictwem Referatu Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska* oraz § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania *Referatu Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska* – jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572) w zw. z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 6 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania *domu tymczasowym*, jako sprzecznej z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*,

- § 13 ust. 1 zdanie drugie Programu oraz § 13 ust. 2 pkt 9 Programu – jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 marca 2023 r. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę Nr XLIX/358/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pawonków*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy - *Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:*

- 1) *zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;*
- 2) *opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;*
- 3) *odławianie bezdomnych zwierząt;*
- 4) *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;*
- 5) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;*
- 6) *usypianie ślepych miotów;*
- 7) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;*
- 8) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.*

Natomiast jak wynika z treści art. 11a ust. 5 ustawy – *Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.*

Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Pawonków przekroczyła przyznane jej kompetencje w treści § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *za pośrednictwem Referatu Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska* oraz § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania *Referatu Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska*. W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż *Koordynatorem Programu jest Wójt Gminy Pawonków za pośrednictwem Referatu Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska*. Z kolei w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *Zgłoszenia o zwierzętach przebywających na terenie Gminy, co do których istnieje przypuszczenie, że są bezdomne przyjmować będzie Urząd bezzwłocznie w godzinach pracy Urzędu oraz wyznaczony pracownik Referatu Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (poza godzinami pracy)*.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na wyznaczony referat urzędu gminy (tu: Referat Inwestycji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska) konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt. Stosownie do unormowania zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest wykonawcą uchwał podjętych przez radę gminy, do niego należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy i powierzenie jej wykonania wójtowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wskazać również należy, iż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia, który określa m. in. strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga

podkreślenia, że Wójt, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć komórki organizacyjne urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Rada Gminy przekroczyła kompetencję ustawową wynikającą z art. 11a ustawy, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru za wadliwe należy uznać również uregulowanie przewidujące umieszczenie bezdomnych zwierząt w domu tymczasowym. Zgodnie z § 6 ust. 3 załącznika do uchwały *W przypadku nieustalenia dotychczasowego właściciela, bądź opiekuna zwierzęcia, właściwe służby Urzędu podejmą działania mające na celu umieszczenie go w domu tymczasowym, schronisku dla zwierząt lub oddaniu do adopcji*. W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż co do zasady gmina powinna zapewnić bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy). Niedopuszczalne jest bowiem przetrzymywanie odłowionych zwierząt w miejscu innym niż schronisko. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt z dnia 26 sierpnia 1998 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 753), dalej „Rozporządzenie” wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, wprawdzie przewiduje możliwość przetrzymywania zwierząt odłowionych w miejscu innym niż schronisko, jednakże tylko do czasu przewiezienia ich do schroniska dla bezdomnych zwierząt. W treści § 5 ust. 2 pkt 4 Rozporządzenia wskazano bowiem, iż umowa na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych powinna zawierać w szczególności wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Jest to zatem rozwiązanie tymczasowe. Niedopuszczalne jest przetrzymywanie odłowionego zwierzęcia w innym miejscu niż schronisko przez dłuższy okres czasu. Dlatego też konieczne byłoby uszczegółowienie powyższych zapisów, tak by z programu wynikało, gdzie znajduje się takie miejsce tymczasowego przetrzymywania odłowionych zwierząt i przez jaki maksymalny okres czasu zwierzęta te mogą przebywać w tym domu tymczasowym. Stanowisko to jest zgodne z poglądem wyrażonym w wyroku wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w dniu 21 września 2017 r., II SA/Go 721/17, w którym Sąd wskazał, iż żaden przepis ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.) nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt bezdomnych bezterminowo w miejscu tymczasowego przetrzymywania, a także, że okoliczność, iż zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt możliwe jest umieszczenie zwierzęcia w „miejscu przetrzymywania zwierząt wyłapanych przed przewiezieniem do schroniska” (§ 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia) nie oznacza, że dopuszczalne jest ich niesprecyzowane czasowo (a w konsekwencji także bezterminowe) przetrzymywanie w takim miejscu. Tymczasowy charakter takich miejsc wymusza określenia maksymalnego okresu przebywania w nim zwierzęcia.

Ponadto, w § 13 ust. 2 pkt 9 Programu, odnoszącym się do kwestii finansowania Programu, Rada postanowiła o przeznaczeniu kwoty 5000 zł na finansowanie ZWIERZOWEJ Akcji Kastracji kotów. Jednak równolegle w Programie nie przewidziano, że takie zadanie będzie w ogóle realizowane. Konsekwencją zakwestionowania § 13 ust. 2 pkt 9 Programu, odnoszącego się do ZWIERZOWEJ Akcji Kastracji kotów, musi być również usunięcie § 13 ust. 1 zdanie drugie Programu, w którym określono ogólną pulę środków finansowych przeznaczonych na realizację celów zawartych w Programie. W celu prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 5 ustawy konieczne jest precyzyjne powiązanie poszczególnych zadań wynikających z programu z odpowiadającymi im kwotami przeznaczonymi na ich realizację, a suma kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań programu musi być spójna z ogólną sumą przeznaczoną na realizację programu.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada wskazując w niniejszym programie lekarza weterynarii, jako podmiot uprawniony do wykonywania określonych zabiegów, np. obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, usypiania ślepych miotów powinna odwołać się do regulacji zawartej w § 3 ust. 2 pkt 3 Programu w której, jako realizatora programu wskazano *Przychodnię Weterynaryjną: ANIMAL – PRO SP. z o.o. i Gabinet weterynaryjny Globalwet – Dobrodzień, ul. Powstańców Śl. 13, 46-380 Dobrodzień*, lub wskazać, który dokładnie lekarz weterynarii będzie przeprowadzał powyższe zabiegi. Mimo, iż Rada w ww. przepisie wskazała konkretną Przychodnię i Gabinet Weterynaryjny, w poszczególnych regulacjach Programu Rada – jako podmiot wykonujący określone zabiegi wskazała bliżej nie określonego lekarza weterynarii.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**